

# 中国“三农”问题的由来和发展\*

陆学艺

**【摘要】**中国在改革开放过程中出现的特有的城乡关系和特有的城乡发展路径，产生了中国特有的“三农”问题的理论。这个理论的形成和运用，对于深入认识我国的基本国情、用以指导社会主义现代化建设的实践和对其他国家的问题进行研究，都是很有意义的。我国“三农”问题总的情况是农业问题已经基本上得到了解决，但农民问题和农村问题还很严重，主要根源还在于计划经济体制下所形成的一套农村、农业政策还没有得到根本转变。解决农民问题和农村问题，要继续深化农村体制改革，下决心改革户籍制度，改革现有的土地承包制度，改革现有的国民收入分配格局和乡镇现有的政权体制包括财政体制。

**【关键词】**“三农”理论 产生原因 农业 农村 农民

**【中图分类号】**F320.3 D422.7 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1005-4952(2004)03-0004-12

## 一、“三农”理论的由来

众所周知，我国的改革是从农村开始的，农村率先实行家庭承包制，第一个冲破计划经济的束缚，农业生产得到了大解放，农业生产连年大丰收，到1984年粮食产出登上8000亿斤的高峰，初步解决了温饱问题。那几年农民得到了自主和实惠，生活有了极大的改善，城乡差距缩小了。当时就提出了农村要进行第二步改革。

但从1985年起，我国的城乡战略有所改变，国民经济收入分配的格局又开始向城市倾斜，工作重心又向城市转移，农村改革的力度削弱了。1985年农业减产，粮食减产7%。从此，农村的形势发展时好时坏、时晴时阴，又走上了曲折发展的道路。20世纪80年代后期，中国的一些学者在总结社会主义现代化建设的经验和教训的过程中，依据中国的特有国情，把农村问题区分为农业、农村、农民问题分别进行研究，既分析三者的关系，也研究三者各自要解决的问题，初步提出了“三农”问题的分析框架，并以此作为认识中国实践分析现实问题的理论框架。经过10多年的实践和宣传，现在已成为中国政界、学界的共识。

“三农”理论是中国特有的，是中国改革开放的产物。从已经实现现代化国家的发展轨迹来看，一个国家、一个地区要实现现代化，一般都是先从农业、农村取得资金，取得原始积累，取得农产品、农产工业原料，然后大办工厂、企业发展工业；而与此同时，农村的劳动力

**【收稿日期】**2003-09-16

**【作者简介】**陆学艺，研究员，中国社会科学院，100732。

\* 此文为作者2003年9月16日在当代中国研究所第三届国史学术年会上作的学术报告，根据录音整理，经作者审阅定稿。

就大批进入工厂，工厂一般都建在交通要道，工厂聚集起来了，商业、服务业发展起来了，城市也就兴起了，大批农业人口转变为城市人口，所以工业化、城市化是同步的。等到工业化、城市化发展到一定程度，就反哺农业，用现代化的农业生产资料（农机、化肥、农药）武装农业，使农业现代化。与此同时，农村的农民已经成为少数了，在市场的作用下（有些是在政府干预下），农产品价格提高，农民的收入也逐步提高，接近（有的还高于）城市居民收入的水平。待城市工业发展了，国家财政雄厚了，再反哺农村，对农村进行道路、水利、电力、电讯等方面的基础设施建设，使农村也现代化起来，实现城乡一体化。所以这些发达国家在发展过程中并没有把“三农”问题联系起来，只有单纯的农业问题、农村问题、农民问题和单项的研究，至多也只是把农村、农民或农村、农业问题联系起来研究。

中国在改革开放过程中出现的特有的城乡关系和特有的城乡发展路径，产生了中国特有的“三农”问题的理论。这个理论的形成和运用，对于深入认识我国的基本国情，用以指导社会主义现代化建设的实践，很有意义。一个比较长时间以来，我们特别重视解决我国的农业问题，着力解决粮食和主要农产品的生产问题，以保证有效供给。但是当1984年取得改革以来的第一个特大丰收以后，农村出现了卖粮难、卖棉难等问题，随后又出现了“打白条”、农民负担重、干群矛盾冲突增加、农村社会不安定和城乡差距扩大等等的问题。这诸多问题的出现，使一部分学者和实际工作部门的同志意识到，农村工作不仅要解决农业问题，与此同时还要解决农民问题、农村问题，并且将农业、农村、农民这三个方面的问题联系起来作了分析和研究，写出了一批比较有说服力的著述。90年代中期以来，一部分学者和实际工作部门的同志已经把农业、农村、农民问题联系起来作了研究和分析论述。“三农”问题的理论就在全中国形成了共识，被引用到文件、媒体和各种论著里。1998年10月，《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出：“农业、农村和农民问题，是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。没有农村的稳定，就没有全国的稳定，没有农民的小康，就没有全国人民的小康，没有农业现代化，就没有整个国民经济的现代化。稳住农村这个大头，就有了把握全局的主动权。”

运用“三农”理论，对其他国家的问题进行研究也很有意义。1998年，我应日本早稻田大学的邀请到日本访问。在一次学术会议上，我用“三农”理论对中日两国的农村问题进行了比较分析，确实能说明很多问题。日本的现代化道路同欧美等发达国家是基本相似的。但是，日本是个人多地少的国家，加之60年代后，日本政府为了要大规模出口工业产品、开拓工业品市场，不惜牺牲本国农业，大规模进口农产品，所以从70年代以后，日本的食物和棉花等工业原料大部分或全部要进口。现在日本50%以上的食物和农产工业原料都是进口的，所以日本的食物价格是全世界最贵的，这使人民的生活质量不能不受到一定的影响。可见，日本作为经济大国，其农业是一个问题，用“三农”理论来分析，日本今天农民问题解决了，农村问题也基本解决了，但农业问题还没有解决。中国正好相反。改革开放以来，我国的农业执行“一靠政策、二靠科学”的方针，通过改革和发展，连年获得丰收，1996年粮食超过1万亿斤，棉花超过8400万担，自此，中国的粮食和其他主要农产品的供给已经由长期短缺转变为总量基本平衡而丰年有余。中国用占世界近10%的耕地供养了占世界21%多的人口，并且自1997年以后每年农产品纯出口50亿美元左右，所以用“三农”理论来分析，当今的中国，可以说农业问题基本解决了，但农民问题、农村问题还没有解决。

## 二、当今中国的“三农”问题

为什么说中国的农业问题已经基本解决了，农村问题、农民问题还没有解决？下面来分析一下这几个问题。

### （一）农业问题

从历史上说，自从农村实行传统的集体经济体制以后，前苏联和其他社会主义国家的粮食和农产品的供给问题就一直未能很好地解决，这是长期困扰社会主义国家的一根软肋。

新中国在实行合作化以前和合作化初期（1958年以前）曾经是粮食和农产品的纯出口国。但从1961年以后，我国就开始吃进口粮，成为粮食、棉花等主要农产品的进口国。

从1959年，我们国家就提出了农业是国民经济的基础，粮食是基础的基础。以后，国家就一直把发展农业放在国民经济工作的首位，投入了巨大的人力、物力和财力。但是，一直到人民公社解体，粮食和农产品短缺的问题始终没有解决好。第一代领导人，从毛主席到管经济的陈云、李先念，老百姓的吃饭问题，一直是压在他们心头的大包袱。在毛主席的晚年，在经济上可说是个重农主义者，“农业八字宪法”、“农业是国民经济的基础”、“以粮为纲”、“农业学大寨”、“要实现农业机械化”等等，都是他第一个提出来的。陈云甚至讲“手中有粮心中不慌”。有个时期，李先念曾亲自指挥过粮食列车的调运。

实践证明，不是我们的党和政府不重视农业，也不是我们的地不够，更不是我们的农民不会种田，而是人民公社集体劳动、统一经营、平均分配这套体制不行。

中共十一届三中全会以后，农村率先改革，实行家庭承包责任制，农民得到了经营自主权，得到了实惠，农业生产的积极性调动起来了，农业生产连年大丰收，到80年代中期就基本解决了粮食和棉花等主要农产品的供给问题，初步解决了温饱问题。当然，这20多年来，农业发展也并不是一帆风顺，也是有波折的，但总的趋势是不断前进、不断发展，到1996年，中国的农业问题，或者说农业在保证有效供给的问题上基本解决了。

从改革开放到1996年，我国农业发展的轨迹，大致是每隔6年有一个特大丰收，上一个大的台阶。1978年粮食总产是6095亿斤，人均317公斤。农村实行包产到户后，连年丰收，1984年粮食总产8146亿斤，第一次出现卖粮难。1985年取消统购，实行粮食合同定购，实际是降低粮价，打击了农民的生产积极性，当年粮食减产7%，出现了新的徘徊。1986年后又调整政策，到1990年农业获得第二个特大丰收，粮食总产8925亿斤，接近9000亿斤。这年粮食丰收出乎许多人的意料，北京很多人不相信，国务院发言人开始报8400亿斤，后来又报8500亿斤，但国家统计局年终报了8925亿斤。有关领导怕虚报了，开常务会议决定报8700亿斤。国家统计局有意见，在1991年统计年鉴上报8700亿斤，既没有尾数，也没有报稻谷、玉米等分类数。1991年安徽和华东大水灾，全世界赈灾搞得轰轰烈烈，但到秋后一统计，粮食总产仍是8706亿斤，并没有减产，这样才在1992年统计年鉴上将1990年的数字更正了过来。

1991年减产，1992年、1993年略增，但自1992年邓小平“南方谈话”后，各地经济建设掀起了新高潮，各地大搞开发区，农民工大量进城，城市居住人口增加，对粮食和农产品的需求增加，粮食和农产品市场价格从1993年秋后开始猛涨，有些已经取消了粮票的省区又开始重新使用，国家不得已从1994年又大规模进口粮食，同时又大幅度提高粮食收购价格。1995年增产粮食430亿斤，农业形势已经开始回升，有关领导还怕靠不住，决定1996年再大

幅度提高粮食收购价格，并且预先发布了消息。由此进一步调动了农民的种粮积极性，有些农民工返乡种田了，再加上风调雨顺，1996年取得农业的第三个特大丰收，当年粮食总产50454万吨，也就是突破1万亿斤。据推算这个1万亿斤就是50年代毛泽东领导制定的农业发展纲要要求各地分别达到亩产400斤、500斤、800斤的总产量，到1996年终于实现了。

1996年，是中国农业发展史上的一个里程碑。从此，改变了中国农产品的供求格局，由长期短缺、供不应求转变为供求平衡、丰年有余的格局；从此，中国的主要农产品由卖方市场转变为买方市场；从此，中国的农产品由追求数量转变为数量与质量并重、主要追求质量的阶段；从此，中国的农业生产进入了不仅受资源约束而且也受到市场约束的阶段。所以说，1996年特大丰收以后，中国的农业发展进入了一个新的阶段，中国的农村发展进入了一个新的阶段。

中国农业、农村进入了新阶段之后，我们的认识、我们的政策却没有与这个新阶段、新形势相适应地改变，以致现在的农业、现在的农村又出现了一系列新的问题。原因之一是我们被长期短缺害苦了、害怕了，所以总怕不够，总怕再短缺怎么办。

至今，学术界、有关部门还没有说明白，为什么1996年粮食超过1万亿斤以后，至今已经7年了，除了1998、1999两年超过1万亿斤以外，每年都在9000亿斤到9800亿斤之间徘徊，2003年有可能减到9000亿斤以下。而这7年人口增长了7300万，城市化率提高了10个百分点，对粮食、农产工业原料和其他农产品的需求显然是大幅度增加了。但为什么粮食等主要农产品仍还是供过于求，粮食库存仍然有4000多亿斤，这是为什么呢？

就粮食问题来说，有一种解释，就是1996年的大丰收不仅是粮食的大丰收，而且是农产品的全面大丰收。1997年以后粮食的形势变了，而畜牧业、水产、蔬菜、水果等还是继续大幅度增产。2001年粮食总量比1978年增长48.5%，人均增长12.3%。但是油料总产量增长449%，人均增长315%。同期，肉类总产量增长640%，人均由8.9公斤增加到39.5公斤，增长3.44倍；水产品总产量增长842%，人均由4.7公斤增加到34.4公斤，增长6.32倍；水果总产量增长913%，人均由7.3公斤增加到52公斤，增长6.12倍。中国人传统上把粮食称作主食，其他食品称作副食。而这些副食品都是成倍、成几倍的增长，现在大多数城市居民和农村的富裕农民已经反副为主，主要吃的是鸡鸭鱼肉、蔬菜水果，粮食的直接消费大大降低了。说明中国人的食品消费结构，主要是城镇居民的食品消费结构已经发生了根本性的变化。所以1996年以后粮食产量虽然有所下降，但仍然销售不畅，价格低迷。

总体说来，1996年以后，我国的农业进入了一个新的阶段，就保证有效供给这个主要目标而言已经基本上实现了，或者说，中国的农业问题已经基本解决了。所以说基本实现、基本解决，是因为农业问题并没有一劳永逸地从根本上解决，还潜伏着不稳定的因素，诸如土地和水资源短缺、农业生态环境恶化、水利等基础设施建设还不理想、抗大灾能力不强、农业科技推广系统不健全、农业的产前产后服务体系也还未建立起来。主要是靠千家万户的小农经济在生产，劳动生产率、农产品的商品率都很低，离现代化农业的目标还有很大距离，我们还有很多工作要做。

## （二）农民问题

农民问题是“三农”问题的核心问题。农业是农民从事的产业，也可说是职业，农民是从事农业的劳动者，农村是农民生产、生活和居住的社区。

农民问题在中国这样一个传统的农业大国有着特殊的重要性，毛泽东在1950年就说过，“中国的主要人口是农民，革命靠了农民的援助才取得了胜利，国家工业化又要靠农民的援助

才能成功”。实践证明，这个说法是完全正确的。50多年来，我们的社会主义现代化建设经历了多个阶段，有顺畅也有曲折，有一条经验是很鲜明的，那就是：凡是党和国家的政策符合大多数农民群众的愿望和利益，这个阶段的社会主义事业就顺利、就发展（如土地改革、改革开放、实行承包责任制、发展乡镇企业等等）；凡是党和政府的政策不符合实际，乃至有损于农民群众的利益，这个阶段的工作就困难，经济建设等事业的发展就停滞、缓慢，社会问题就增多。中共十一届三中全会曾总结了一条很重要的基本经验：“在经济上充分关心他们的物质利益，在政治上切实保障他们的民主权利”，这样才能调动农民群众的积极性，这是“确定农业政策和农村经济政策的首要出发点”。

现在的农民问题表现在哪些方面呢？

### 1. 农民人口众多，至今还是9亿农民

中国本来是农业大国，农民多是客观存在。而我这里说的农民多，是指在工业化过程中，农民是理应减少的，但我们却一面在工业化、城市化，一面农业人口大量增加，这是同工业化发展规律不相符的。由此引起了种种社会问题。

1949年，总人口54167万人，农业人口48402万人，占89.4%

1952年，总人口57482万人，农业人口50139万人，占87.2%

1958年，总人口65994万人，农业人口54704万人，占82.8%

1978年，总人口96259万人，农业人口79014万人，占80.08%

从1958~1978年，这20年农民增加24310万人，平均每年增加1215.5万人。

1998年，总人口124810万人，农业人口86868万人，占69.6%

这20年农村绝对人口又增加7854万人，平均每年增加392万人。

1999年，总人口125786万人，农村人口82038万人，占65.2%

2000年，总人口126743万人，农村人口80837万人，占63.8%

2001年，总人口127627万人，农村人口79563万人，占62.3%

1999年以后，从公布的城乡人口数据看，农村人口下降得很快，三年减少农民789万人，每年减263万人。但这是按城乡分，如果按农业户口非农业户口分，2001年农业户口的农民仍有9亿多。

一个工业化迅速发展的国家，一面是大规模的工业建设，一面是农民大量增加（1952年是5亿农民，2001年是9亿农民，50年增加4亿），而耕地等主要生产资料增加不多，这是当今中国农民问题严重的根源。一个工业化、现代化国家，总不能农民占75%的绝对多数。如何减少农民这是我们今后要解决的重大任务之一。

### 2. 农民生活有了很大改善，但还是穷苦

关于农民的穷苦要说两句话。第一，改革开放以来农民的生活有了很大的改善，收入有了很大的提高，绝大多数人解决了温饱问题，这是历史上从未有过的。1978年农民人均纯收入134元，2001年达到2366元，扣除物价因素，每年递增4.6%。应该说，这是很大的成就、很大的进步。第二，农民穷苦是相对城市居民比较而言的，是相对我们的经济成就而言的。中共十六大说我们要建设惠及十几亿人的全面的小康社会，从1978~2001年，我国的GDP翻了三番多，年递增9.35%，但占人口75%的农民并没有得到相应的实惠。特别是1997年以后，由于农业发展进入了新阶段，农产品供大于求、销售不畅、价格低迷，农民的收入增幅逐年下降：1996年9%，1997年4.6%，1998年4.3%，1999年3.8%，2000年2.1%，2001年

4.2%，2002年4.6%。这几年所以还略增，主要是靠打工和非农经营收入增加来弥补的。事实上中国现在还有62%的农民单靠农业收入，这部分农民的收入这些年是减少的，已经连续7年了，也就是说大部分农民的收入是停滞和减少的。相比而言，2002年与1995年相比城镇居民的可支配收入增加3415元，平均每年增加487元。同期农民人均纯收入从1995年的1577元增加到2002年的2476元，只增加899元，平均每年增加128元。于是收入差距扩大了，城乡居民收入差距1995年是2.72:1，2001年扩大为2.92:1，2002年又扩大为3.1:1。

我们从20世纪90年代中期开始就说要千方百计增加农民收入，千方百计减轻农民负担，保持社会稳定。后来又说要“少取、多予、放开”，好几年过去了，政府也想了很多办法，采取了不少措施，但农民收入就是上不去，负担实际上也是下不来，城乡差别在继续扩大，这样下去社会怎么能稳得住？2001年，我在上海参加一个小型研讨会，会上一位中西部的县委领导说，总的说来，90年代的农村无论是改革和发展都不如80年代，而1997年后中西部的农村是一年不如一年。上海的同志说，相比而言，90年代的上海大大好于80年代，而1995年以后上海是一年比一年好。我是研究农村问题的，我在上海工作过，经常去上海，这两方面的情况我都熟悉，可以证明这两句话都是真的。问题就出在这里，一个一年比一年好，一个一年比一年差，而且这种差距扩大的趋势还在继续。

### 3. 农民更散了

农民内部的分化从上个世纪80年代实行家庭经营以后就开始了。首先是职业分化了，已经不是单一的农民了，1989年我以职业为标准把农民划分为8个阶层：农业劳动者，农民工，雇工，个体工商户，农村知识分子，乡企管理者，私营企业主，农村管理者。这些年农民分化更加迅速了。

其次表现在收入上。前面讲的农民收入是平均数，在平均数下面掩盖了很多问题。以2001年为例，当年人均纯收入为2366元，其中在平均数以下的占58%；有13.22%的农民收入在1000元以下，也就是说还有11950万人为贫困农民，其中2268万人年均收入在500元以下，是绝对贫困的农民。国家现在定的贫困标准是625元/年收入，按此计算则贫困农民为3000万人，另外还有约9000万农民徘徊在温饱线上。

这些年有一部分地区先富起来了，有一部分人先富起来了。从全国来看，2001年农民人均纯收入超过平均数的只有10个省市，依次是上海（5871元）、北京（5026元）、浙江（4582元）、天津（3947元）、江苏（3784元）、广东（3770元）、福建（3381元）。在平均线以下的有21个省市，最低是西藏（1404元），其次为贵州（1412元）、陕西（1491元）、甘肃（1509元）、云南（1534元）、青海（1557元）。最低的西藏和最高的上海相差4.18倍。

在一个县内，一个乡内，一个村内，农民与农民之间的收入差距就很大。在农村特别在东部地区的农村和在大中城市郊区，有少数农民由于经营非农业确实富起来了，有些则是暴富了。而这些地方仍有贫困户，相差的悬殊就更严重。90年代就曾有过一个说法，说最富的人在农村，最穷的人也在农村，这是有根据的。

### 4. 农民太弱

当前农民正遇到一个极大的问题。不少地区在“加快城镇化”、“经营城市”、“以地生财”等口号下，空前规模地侵夺强占农民的承包地，只按计划经济时期规定的标准给极少的土地补偿费，并且对失地农民不做适当的安置。这种不平等不等价的交换，一方面使失地农民数以千万计（有人估计在4000万左右），而另一方面有些政府官员、不法房地产商则从中渔利，客观

上形成了“土地征占越多，政府利益越大，部门福利越好”的现实。这就是为什么这些年中央三令五申要保护耕地这个基本国策得不到贯彻落实的根本原因。

据国土资源部主办的《中国土地》杂志2001年第9期刘田一文说：“近20年内，国家向农民征用土地约1亿亩，……国家……利用垄断一级市场的制度和征地廉价剪刀差（土地市场价——征地补偿费之差）总共从农民手里拿走土地资产达2万亿元以上（这显然是一个保守的估计数）。”这2万亿元以上的资金，成了这些年不少地方政府的第二财政，主要用于城市建设、城市扩张上，对农村则是莫大的损失。有人推算，这笔资金如果大部分能用到农村的公共产品和基础设施建设上，那么，农村的发展将大为改观，城乡差距就不会像现在这样悬殊。

值得注意的是，如今新一轮圈地运动正在各地特别是东部和中部比较发达的地区疯狂展开，据24个省（区、市）不完全统计，目前已经圈了地的各种开发区有3500多个，占地3.6万平方公里（5400万亩）。大家都看好土地价格未来会飙升，一些没有责任心的官员和不法商人（包括外商）相互勾结，以各种名目侵占农民的耕地。所到之处，毁人庄稼，拆人老屋，挖人祖坟，强迫农民迁移，美其名曰“成片开发”、“国家建设”、“城市化需要”。现在的农民是弱势群体，无权无势，无组织，只好任人驱赶，在地方求告无门，只好到省到中央告状，近几年农民上访中土地问题已居首位。

农民承包的土地，具有生产资料、家庭财产、生活保障三种功能，侵占农民的土地也就剥夺了农民生产生活的来源，又不做合理的安置，这几千万人怎么生存、怎么发展？据调查，这一轮圈占的5400万亩土地，主要集中在长江三角洲、珠江三角洲等东南沿海和大中城市城郊等经济发达地区，这些地是上好的刮金板田。这些地方人多地少，涉及5000万人以上，当地的农民原来因为靠近城市，一般都比较富裕，一旦失去土地，有相当一部分农民将会由富裕农民变为贫民，变为无业游民，这么大的一个群体会产生诸多的社会问题，国家能安宁吗？近代以来，一个国家或地区要实现现代化、工业化、城市化，城市规模必然要扩大，都要占用农民的农田。但是，占用的方式，政府或者企业都是通过等价交换的方式，用地一方以市场价格买得土地，农民一方卖出土地，得到相应的资金。农民用得到的资金或投资于二三产业，或到另外的农村购置土地，双方平等自愿，一般都没有以后的纠纷。

我们现在已经实行社会主义市场经济体制，但是占用农民的土地仍在沿用计划经济体制那一套办法（有些变化，实质未变），用不平等、不等价和行政命令的办法侵占农民的土地。从近期看，这种办法既省事（不用平等协商）、省钱（低偿）、又快捷（一纸命令就可以了），但是，失地的农民将来怎么办？他没有职业要找你，生活困难要找你，生老病死要找你，子孙后代有了问题也会找你。因为土地是农民的命根子，你把他的生产、生活之源无偿或少偿地拿去了，他当然要找你（50年代建大水库，无偿少偿占了农民的土地，直到现在水利部还在接待上访的农民）。房地产商人、外国老板赚了钱走了，我们是人民政府，能脱得了干系不管吗？这种计划经济体制模式的征地办法后患无穷，既对农民不利、对农村发展不利，对国家对城市发展也是不利的。因为这是不符合经济规律的，是违背大多数农民利益的。另一方面，一些地方干部已经总结出了“以地生财，以财建市，以市引商，以商发财，以财升官”的道路，看一看成克杰、胡长清、慕绥新、马向东、于飞（广东）、李嘉廷这些因腐败而落马的官员，哪一个不是以地生财的。

现在民告官的案件日渐增多。2000年农民上访上告的总数第一次超过了城镇。国土资源部上半年群众反映征地纠纷的，占上访总量的73%，其中40%的上访人是诉说征地纠纷问题，

这部分上访者中的87%是反映补偿不足、安置不当的问题。国家信访局2002年受理土地征用的初信初访共4116件，都是农民反映失地失业的问题。其中浙、苏、闽、鲁、粤五省占41%。农业部的来信来访中2001年、2002年有关土地征用和流转问题的都在50%以上。

### （三）农村问题

清代以前，中央政府只管到县，向县派出行政长官。乡镇以下不派官吏，靠乡绅和类似今天的自治组织管理。民国以后，还是提倡乡村自治，但一部分省在县以下设区公所、乡公所，由县政府任命区长或乡长。新中国成立之后，开始也是承旧制，在县以下设区、设乡，1954年宪法实施后，乡镇是一级政权组织，建立乡人民委员会。1958年公社化之后，实行政社合一，行政也由公社委员会施行。人民公社实行“三级所有，队为基础”。在公社下设生产大队，大队下设生产队，也是政社合一的，既是集体经济组织，也是行政组织。1983年撤销人民公社，政社分开，公社改为乡镇人民政府，生产大队改为村民委员会，生产小队改为村民小组。20年来，乡镇和村都有合并或变动的，2001年全国有乡镇40161个，村民委员会709257个，村民小组或自然村365万多个，农户24432.2万个，有农民（农业户籍）90398万人。行政机构的基本框架还是人民公社时期留下来的。

现在应该研究的问题是，这个农村基层政权的架构，适合不适合已经改变成了一家一户小农生产的格局，也就是说这个上层建筑同经济基础是否适应以及同将来农业现代化生产是否适应。

农村实行家庭承包责任制之后，曾有过一段平静的阶段，干部和群众相安无事，“土地到了户，何必要干部”。1984年大丰收以后，农村出现了卖粮难。1985年粮食由统购统销改为合同定购。当年粮食减产，市场粮价涨了，比合同定购的定价高出不少，于是就有要基层干部催农民交粮的任务。乡村两级干部的任务量又加重了，权力也就大了。80年代中期以后，随着城乡经济建设的发展，农村的各项建设各项事业发展起来，例如修路、水利建设、义务教育、扫除文盲、绿化、村镇建设等等，各种任务一项项布置下来，干部们又忙碌起来。在东部沿海和大中城市郊区，乡镇企业兴起了，那时多半是乡办村办的集体经济。随着乡镇企业的发展，乡、村两级有了可观的经济收入，乡镇领导干部有了经济做后盾，可以自主增加乡镇政府的办事人员，于是经济委员会、工交办公室、交通管理站、电站等等，自设的机构陆续增加，由原来的乡镇助理，如计生、民政、文教、林业、土地管理等助理，升格为七所八站，乡镇不脱产干部大大增加，致使有的乡镇由30多个干部膨胀到上百人、一百多人、几百人。80年代后期，有些发达地区的乡镇建的办公大楼有8层的，也有十几层的。这些做法逐渐传播到中西部地区，这些地区经济并没有发展起来，但七所八站也建起来了，乡镇干部成倍成几倍地增加。由于这些地方的乡镇并没有经济来源，上级对编制外的人员也没有财政拨款，于是就只好向农民摊派，农民的负担就一年一年加重。

到1992年，各地关于农民负担沉重、干群矛盾紧张、冲突不断的状况反映到中央，刚开完十四大，江泽民就亲自到湖北召开干部会议研究解决农民负担重、农村社会不稳定的问题。随后有一批农村增收减员的政策出台，解决了一部分这方面的问题。

1993年，国家实行宏观经济调整，实行财政、税收、外汇、外贸等方面的重大改革。以提高财税收入在GDP中的比重，提高中央级财政在中央和地方财政总收入中的比重。实践证明，这项改革是必要和正确的。从此使国家财政收入大量增加，中央级财政收入大量增加，这对加强中央的宏观调控能力、保证经济健康发展、抵御后来的亚洲金融风暴起到了积极作用。这项改革的问题是，虽然解决了中央和省级财政的划分问题，但并没有完全解决好省级同地



级、地级同县（市）级、县同乡镇的财政和事权的划分问题。总的情况是，凡是好的稳定的财源、税源都向上收了，而困难和包袱都放到下面去了。

乡镇是最基层的政权，国税所、地税所设立了，财政所也设立了，但中西部地区的乡镇多数没有什么二三产业的税源，几百人的工资要发，哪里来？一是向农民摊派，二是借债，农民负担又加重了。时至今日，仍有相当多的乡镇不能按时足额发工资，多数乡镇背着沉重的债务。据1998年农业部等6部委调查，中西部的乡镇平均负债是400万元，村级负债是20万元；财政部的统计是乡村两级2000年的债务是3200亿元，有学者估算现在实际已超过5000亿元以上。

现在的财政体制不改，不仅老债还不掉，实际也无财政保证乡镇的正常运转。因为乡镇干部要自己去收钱给自己发工资。现在许多乡镇长、书记在借债、还债、躲债中过日子，他们是风箱中的老鼠，两头受气。有一部分乡镇，收不到钱，无力运转，只好放假自谋生路，实际是瘫痪了。国务院发展研究中心有几个干部到宁夏一个偏僻乡镇去调查，去了三次，乡政府大门都锁着，第四次去还是锁着。门外不远有个老汉在放羊，上前询问乡干部到哪儿去了，老汉说好久不见他们了。

### 三、原因分析

对建国50多年以来，特别是改革开放20多年以来的农村工作要做两方面的评价。一方面，我们的农村工作成绩巨大，可以说是取得了历史性的进步。我国的农业问题已经基本上得到了解决，而且我们是在一家一户小农经济的基础上解决的。广大农村发生了翻天覆地的变化，广大农民的生活有了普遍提高，一部分农民已经富裕起来。这方面的成就怎样评价都不过分，这方面的成功经验需要进行全面深刻的总结。但是另一方面，面对我们要在本世纪中叶建成中等发达的社会主义现代化国家的目标，面对今后20年要全面建设惠及十多亿人民的小康社会的要求，我国的农民问题和农村问题还很严重，需要进行深刻检讨，找准存在这些问题的原因，制定出相应的方针和政策。

为解决农民问题和农村问题，首先必须分析产生这些问题的原因。这些原因归结起来大体上有以下几个方面：

#### （一）我国目前仍处于由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的时期

现在的这些农民问题和农村问题，都是计划经济惹的祸，都是计划经济遗留下来的问题。

我国从中共十四大以后，明确提出要建立社会主义市场经济体制。但农村自1985年以后，这种制度层面的改革基本上就中断了。1985年以后，农村进入第二次改革时期。但实践表明农村的第二次改革并没有成功。农村第二次改革究竟应该改什么，是发展乡镇企业，是搞产业化，还是发展小城镇，直到现在也没有个说法。可以说农村的第二次改革就没有改。因为农村的户籍制度没有改，流通制度没有改，土地制度也没有改。计划经济体制下的人口问题、土地问题、粮食流通问题、农村借贷体制问题等都保留了下来。而计划经济本身对农民是不利的。在计划经济体制下，农民被斯大林定义为是专给国家做特殊贡献的对象，是为工业化做原始积累的。前苏联一开始是实行余粮收集制，农民要义务交售余粮。虽然后来是国家定价收购，但粮价一直压得很低，农民被剥夺得很苦。我国一开始学习苏联，搞计划经济，实行合作化，农民丧失了生产自主经营权，农业的任务就是保障供给，保证满足国家对农产品的需要。农民向

国家交售的粮食和农产品的价格是由国家来定的，农民卖粮给国家叫做给国家做贡献，是卖爱国粮，根本不是等价交换。因此，从根本上说，农村问题和农民问题的主要根源还在于计划经济体制下所形成的一套农村、农业政策还没有得到根本转变。农村问题和农民问题从根本上说还是个深化改革的问题。

**(二) 计划经济体制下长期实行城乡分治的户籍制度，形成了我国城乡二元的社会结构。这种社会结构至今没有改变，是造成目前城乡差距越来越大的重要原因**

我国长期实行城乡分治的户籍管理制度，农业人口被集中在农村，非农业人口大部分集中在城市，形成“城乡分治、一国两策”的局面。而这种局面对城市人口有利，对农业户口的人是不利的。在经济上，农业人口和城市人口在税赋、所有制、就业等方面所享有的国民待遇不同。而这种不同在政治上表现得尤为明显。选举全国人大代表时，城市人口是24万人选举产生一个代表，而农村人口却是96万人产生一个代表，基数是城市人口的四倍。在社会上，农村人口在教育、医疗、社会保障等方面与城市人口所享有的国民待遇也是不一样的。有人统计过，农村人口和城市人口在国民待遇方面有14个不一样。长期实行的结果，就形成城乡二元社会结构，城乡差距越来越大。

**(三) 国民收入分配的格局不利于农村和农民**

为什么农村的义务教育问题长期解决不好，原因在什么地方？其根源就在于现有的义务教育经费分配格局严重不利于农民和农村。义务教育法规定农村的义务教育实行中央领导地方负责，至于地方具体由哪一级来负责却没有明确的规定。据国务院发展研究中心调查，现在农村的义务教育经费中央只负担2%，省地两级负担11%，县级负担9%，78%的经费要由乡镇这一级来负担。现在有些社会团体在搞“希望工程”，这是做好事，应该赞扬，但义务教育不能这样办。有人说这样搞“希望工程”本身就没有希望。这样说是很有道理的。因为既然是实行义务教育，就应该是城乡一体的，都应该由国家来承担，至少由省级财政主要来承担，不能往下推。靠30元、40元地从社会上募集怎么能解决义务教育问题？

义务教育经费的分配格局是这样，国家卫生经费的分配格局也是这样。国家每年的卫生经费支出是几千个亿，但是85%给城市，只有15%给农村。现在农村的合作医疗防治体系基本上已经垮掉了，很多地区的农村缺医少药，有的乡镇连卫生院都卖掉了。这次非典爆发，中央命令禁止大学生和民工返乡是十分英明的。如果非典传到农村去，凭农村现有的医疗条件，后果是不堪设想的。我们经常说1978年以后经过改革开放许多方面都好了，但事实上有些事情有不如1978年以前的，比如农村的医疗卫生。人民公社期间农村还有个合作医疗，还有个卫生站，现在没有了。

**(四) 近几年我国经济基础和上层建筑的改革有许多方面是成功的，但也有一些是不成功的**

近几年农村进入第二次改革，但究竟应该改什么并没有搞清楚。乡镇这一级究竟应该怎样改，乡镇财政应该从哪里来，乡镇这一级究竟应该管些什么，这些都没有搞清楚。我们这些年的改革，有许多是成功的，但也有一些是不成功的，反而加强了计划经济，对农村的发展特别不利。

前些年兴起了一股县改市、地改市的热潮。比如昌平县改昌平区、江阴县改江阴市，形成了我国省级、副省级、地级、副地级、县级五级市长同时并存的特有格局。而这样做的结果，一是使得原来的干部级别提高了，干部队伍也大大地增加了；二是改为市或区以后，便利了征

用农民的土地搞开发区。这种做法对城市是有利的，而对农民本身是不利的。对农村发展和农民更加不利的是地改市。在地改市之前，地区管辖着所属的县，同时负责为这些所属县保障一定数额的财政经费；地改市之后，中央拨付的文教、卫生等方面的资金全部被该地级市留用，不再下拨所属的县。大家可以看到，几乎所有的地级市都建设得很好、很气派，有现代化的设施、高级宾馆等等，也从未听说过哪个地级市的干部和教师发不出工资，道理就在这里。这样做的结果，就是进一步拉大了城市和乡村的距离。

#### （五）认识上的严重滞后

1996年以后，我国的农业已经从单纯的增加生产、提高产量、保障供给这一阶段发展到了一个新的阶段，而我们有些干部并不能适应这种新的变化，认识上严重滞后。1999年我去参加一个农业口的会议，遇见东北一个省主管农业的负责人。我向他问起当地的年成如何，你们猜他如何回答我？他说：“弄不好今年又增产了”。这说明他的认识还没有跟上来。他是抓农业生产的，应该为农业增产而高兴；但现在不同，农业增产对他反而是个压力，征购这些农产品需要资金，还要牵扯到运输、储藏、农产品价格等一系列问题。他是负责这一方面的，他为这些事情发愁，因为他还没找到农产品加工增值和建立农产品流通体系方面的实践经验。这是认识滞后的一个表现。

另一个问题是，我国是否已经到了该反哺农业的时候了？从建国到现在已经有50多年的时间了。这些年里，我们一直是从农业和农村获取工业化建设所需要的资金和原料。那么现在50多年过去了，我们已经搞了10个五年计划，工业化也基本上建成了，是不是应该反哺农业了？所谓反哺就是像鸟儿一样，一开始是老鸟给小鸟觅食，等小鸟长大以后再给老鸟觅食，以回报老鸟的养育之恩。第二次世界大战以后发展起来的工业化国家和地区，一般是20多年以后就开始反哺农业，日本、韩国是这样，我国的台湾也是这样。台湾从1973、1974年就开始反哺农业。而现在已经过了50多年的时间了，我们还在大量地向农民索取。我国的城乡差距这些年不仅没有逐步缩小，反而是通过下列两个渠道，使得城乡之间的剪刀差越来越大。

一个是通过农民工。据农业部统计的数字，2002年我国有农民工9460万，这些农民工在城市里从事着二三产业。他们虽然也是工人阶级的一部分，但他们的政治地位和经济地位与城市工人相比相去甚远。农民工即使是和城市工人干一样的活儿，也是同工不同酬的。2001年，9000多万个农民工为城市创造的GDP是2.3万多亿元，平均每个农民工为城市创造了2.5万元的价值，但他们的平均工资却只有8000元，每个农民工为打工的城市做了1.7万元的贡献。实践证明，哪个城市用农民工越多，哪个城市发展就越快。深圳是这样，上海、北京也是这样。深圳是几百万个农民工创造出来的。

另一个渠道是通过征地。据国土资源部统计，2002年全国各种名目的征地共计295万亩。实际上还远不止这个数。这些土地按计划经济时代定的办法低价格从农民那里征来，然后再以高价出售，每亩地平均赚几万元到数十万元，全国就是好几千个亿。当然这些钱一部分是上缴给国家的，但是各级地方政府通过征地所获得的利润是很大的，所以许多地方有以地生财的说法。哪个地区征地越多，富得也越快，干部的福利也越大。这就使得城乡之间本来就很大的差距变得更大了。

## 四、几点建议

我国“三农”问题总的情况是农业问题已经基本上得到了解决，但由于没有从根本上解决

体制性的束缚问题，我国的农民问题和农村问题还远没有得到解决。中共十六大报告指出，我国城乡二元经济的结构还没有从根本上发生改变，城乡差距、地区差距逐年扩大的趋势还没有从根本上得到扭转，农村贫困人口依然为数不少。因此，千方百计增加农民收入、千方百计减轻农民负担、千方百计保持农村稳定的任务依然十分艰巨。

下面，我就在新形势下如何解决农民问题和农村问题谈几点建议。

#### **（一）要继续深化农村体制改革**

农村的第二次改革应该继续进行。要通过深化农村体制改革，实现农村的经济和社会体制由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，进一步把农民从计划经济体制的束缚中解放出来。只有这样，才能逐步破除城乡二元经济的结构，实现城乡一体化。城市率先实现现代化不能以牺牲农民为代价。如果只在城市实行市场经济体制，而农村还基本上是计划经济体制，只是城市繁荣，而农村贫困，或者说城市的繁荣是建立在农村的贫困基础之上的，那我们的社会主义市场经济体制就建立不起来，即使建立起来也不是一个完善的社会主义市场经济体制。

#### **（二）要下决心改革户籍制度**

我们现在的户籍管理制度是计划经济体制下的产物，它把人口人为地划分为农业人口和非农业人口，限制人口的自由流动。这种体制是形成城乡二元结构的主要原因，已经不再适应现在变化了的新形势，成了实现城乡一体化的严重障碍，必须下决心对现行的户籍制度进行彻底改革。

#### **（三）要改革现有的土地承包制度**

农民问题和农村问题的核心是土地问题。土地定，天下定。虽然我国政府一再重申保持现有土地承包制度不变，1998年再次重申30年不变，但实践证明，我国的农村土地制度一直处于不断的变动之中。因为现有的土地承包制度没有从根本上解决土地的所有权和使用权问题。我建议实行土地国有制，把土地的所有权收归国有，使用权归农民，再不变更。农民可以转让自己承包的土地给别人耕种，以实现农村土地的合理流动。另外，我还建议把宅基地还给农民。现在农民的宅基地属于集体，农民既不能出售，也不能抵押。这种情况应该得到改变。

#### **（四）要改革现有的国民收入分配格局**

我国现有的国民收入分配格局是对城市倾斜，对农村和农民不利。这种分配格局应该进行改革。要缩小城乡之间的差距，从根本上解决农民和农村问题，必须使国民收入分配格局向农村和农民倾斜，特别是教育、卫生、文化等公共服务方面。

#### **（五）要改革乡镇现有的政权体制包括财政体制，建议恢复农村工作部**

现在乡镇一级负债累累，干群矛盾尖锐，这不是哪一个干部的问题，而是我们的基层政权体制包括财政体制方面的问题，应下决心进行改革。另外，在中国这样一个大国里解决“三农”问题，只靠发文件不能从根本上解决问题。中央应该有一个专门的机构来具体领导和指挥。因此，我建议恢复农村工作部。

[责任编辑：李文]